

tesis
625

Universidad del Salvador
Facultad de Ciencias Sociales
Escuela de Relaciones Internacionales

Trabajo de Investigación Final
Licenciatura en Relaciones Internacionales

CRISIS DE LOS BALSEROS: CAMBIOS Y
CONTINUIDADES EN LA POLÍTICA
MIGRATORIA NORTEAMERICANA



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Odile Hourcade

e-mail: odilehourcade@hotmail.com

INDICE

1.- INTRODUCCIÓN.....	3
2.- MARCO TEÓRICO.....	5
3.- ANTECEDENTES HISTORICOS.....	9
3.1 Breve historia del movimiento migratorio hasta la Revolución de 1989.....	9
3.2 La Revolución y la inmigración.....	9
3.3 Década del 60.....	11
3.4 Década del 70.....	15
3.5 Década del 80.....	16
4.- CRISIS DE LOS BALSEROS.....	20
4.1 Causas.....	20
4.1.1 Crisis de la economía cubana.....	21
4.1.2 Embargo económico impuesto por los Estados Unidos.....	27
4.1.3 Incumplimiento del Acuerdo Migratorio de 1984.....	30
4.2 Evolución Cronológica.....	32
5.- ACUERDOS MIGRATORIOS.....	35
5.1 Breve descripción.....	35
5.2 Cambios en la política migratoria norteamericana hacia Cuba.....	37
5.2.1 Política de intercepción.....	40
5.2.2 Cooperación bilateral contra secuestros de aeronaves y embarcaciones.....	43
5.2.3 Descontinuación en una práctica tradicional norteamericana.....	45
5.2.4 Garantía de una cuota mínima de 20.000 visas anuales.....	47
5.3 Continuidades en la política migratoria norteamericana hacia Cuba.....	51
5.4 Cambios y continuidades de acuerdo al juego de doble nivel.....	53
6.- CONCLUSIÓN.....	61
7.- BIBLIOGRAFÍA.....	63
8.- ANEXO.....	66

1. INTRODUCCIÓN

La historia migratoria entre Cuba y Estados Unidos comienza hace más de un siglo y medio, cuando la isla aún era colonia española, y desde entonces no hubo interrupción en la emigración de cubanos hacia su vecino país del norte. Sin embargo, cada período de esta larga historia migratoria se ha visto condicionado por una serie de factores culturales, sociales, políticos y económicos que le dieron a cada momento y a cada flujo características propias y particulares.

Si bien en un principio el movimiento migratorio presenta características semejantes a los procesos migratorios de los demás países caribeños y centroamericanos, a partir del triunfo de la Revolución de 1959 comenzará a ser definida por nuevos determinantes, cuya conjugación dará lugar diversas olas migratorias. A su vez, el tema migratorio se perfilará como un área más en el que se hace patente la confrontación entre Cuba y los Estados Unidos, con lo que el abordaje requiere una perspectiva amplia que incluya el conocimiento de todas las variables que hacen a la relación bilateral.

Para abordar el tema planteado en la presente investigación, necesariamente se debe describir la evolución de la historia migratoria, al menos durante el período revolucionario ya que para poder analizar cuales han sido los cambios y continuidades en la política migratoria norteamericana hacia Cuba luego de la Crisis de los Balseros debemos saber como era la política migratoria antes de la crisis.

Por esta razón comenzaremos haciendo una descripción de la evolución de las relaciones migratorias bilaterales poniendo énfasis en aquellos puntos que a nuestro criterio nos permitirán mas adelante analizar en mejores condiciones la nueva política. Luego analizaremos la Crisis de los Balseros, por ser el fenómeno a partir del cual los Estados Unidos implementan cambios en su política migratoria. Finalmente describiremos cuales han sido estos cambios y cuales las continuidades e intentaremos explicarlos tomando como herramienta analítica al modelo del juego de doble nivel propuesto por Richard Putnam.

La metodología escogida para el desarrollo de este trabajo es el modelo descriptivo. La elección del esquema de investigación depende directamente de los objetivos de la misma de modo que será la preparación de las condiciones que posibiliten la recolección y

análisis de los datos para la obtención de resultados¹. Asimismo, un modelo descriptivo nos brinda la posibilidad, a través de técnicas precisas, de avanzar en el abordaje del tema describiendo características o encontrando diversos grados de relación entre fenómenos, lo cual nos llevará en el futuro a tener una base para realizar un trabajo explicativo si el objeto de estudio así lo requiere.

La investigación está delimitada por los horizontes temporales de los años 1994 y 1995. Si bien el análisis toma antecedentes históricos, estos son tenidos en cuenta como parámetro de comparación para un mejor análisis de la política migratoria que los Estados Unidos implementan hacia Cuba tras los acuerdos migratorios de agosto de 1994 y septiembre de 1995.



¹ Selltiz, Claire, "Métodos de investigación en las relaciones sociales", Ed. Trillas, pág. 67.

2. MARCO TEÓRICO

En la presente se tomarán los conceptos desarrollados por Cristina Blanco en su libro “Las migraciones como proceso social”¹. De esta forma, el término *migración internacional* hará referencia a los movimientos que se producen entre dos países, un desplazamiento duradero y no esporádico que supone un cambio de entorno tanto físico como social. La autora señala que el proceso migratorio comienza con la *emigración* o abandono por parte de una persona o grupo del lugar de origen por un período de tiempo prolongado o indefinido con respecto a este lugar de origen, el sujeto migrante es considerado como *emigrante*. La inmigración, o asentamiento de población foránea en el seno de una comunidad dada, constituye la segunda parte de esta fase inicial, y el migrante adopta la figura de *inmigrante*.

Por *inmigrante legal* entenderemos, tal como la autora mencionada, aquel individuo que, al inmigrar, cumple todos los requisitos legales para instalarse. Por *inmigrante ilegal* se entenderá que no cumplen los requisitos legales al momento de instalarse. Por otra parte Blanco señala que los movimientos también pueden ser ilegales o legales desde el punto de vista de la emigración, lo cual se da en casos de aquellos países que no permiten la salida al exterior de sus ciudadanos con completa libertad. Sin embargo durante la recolección de datos hemos comprobado que estos términos se confunden constantemente; de hecho en uno de los discursos pronunciados por Fidel Castro se habla del “aliento a la inmigración ilegal”, cuando en realidad se debería hablar de “emigración ilegal”, ya que lo que no se cumple son los trámites que impone Cuba para la emigración y no los que estipulan los Estados Unidos para la inmigración. De esta forma, se utilizará el término *inmigrantes ilegales* para referirnos a aquellos cubanos que deciden abandonar la isla por medios irregulares lo cual necesariamente implica que lo hacen sin la autorización de las autoridades cubanas, con lo cual también son *emigrantes ilegales*.

Por otra parte, en el presente trabajo de investigación tomaremos como herramienta teórica para abordar el tema de los cambios y continuidades en la política migratoria

¹ Blanco, Cristina, “Las migraciones contemporáneas”, Alianza, Madrid, 2000.

norteamericana hacia Cuba, al modelo desarrollado por Robert Putnam² acerca del proceso de negociación internacional.

El modelo planteado por el autor parte del supuesto de que, al estar las relaciones internacionales y la política nacional interrelacionadas, muchas de las negociaciones internacionales serán influidas por cuestiones que derivan de la política interna de cada estado y a su vez las negociaciones y acuerdos internacionales afectan la dinámica de la política nacional.

El modelo del juego de doble nivel intenta superar las interpretaciones de las negociaciones en función de las interpretaciones causa efecto; de hecho el autor señala que *"...interpretaciones hechas en términos de causas nacionales y efectos internacionales, o bien de causas internacionales y efectos nacionales representaría solamente un análisis de equilibrio parcial..."*³. El abordaje que se propone pone el acento en la interrelación que se genera entre un ámbito y otro, lo que conduce a que muchas veces los estados adopten políticas diferentes a las que hubieran perseguido en ausencia de negociaciones internacionales. La interrelación, según Putnam, es evidente en aquellos casos en los que los acuerdos son posibles porque existen minorías poderosas dentro de cada estado que, por cuestiones nacionales, están a favor de la política que se pide internacionalmente pero que necesitan de la presión internacional para que se pueda llevar a cabo el cambio. Pero por otro lado, sin la resonancia interna las fuerzas internacionales habrían sido insuficientes para producir algún acuerdo. Es en estos casos que los análisis puramente nacionales o internacionales son insuficientes para dar cuenta de la cuestión.

Ante esta deficiencia plantea que la política de muchas negociaciones internacionales puede concebirse como un juego de doble nivel. En el segundo nivel o nivel nacional, los grupos domésticos persiguen sus intereses presionando al gobierno para que adopte políticas favorables, a su vez los políticos buscan poder construyendo coaliciones entre estos grupos. En el primer nivel, el internacional los gobiernos buscan maximizar su capacidad para satisfacer las presiones internas mientras intentan minimizar las consecuencias adversas de los acontecimientos internacionales.

² Putnam, Robert D., "Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel", artículo publicado en Zona Abierta 74. Ed. Arce, Madrid, 1996.

³ Idem, pag 73.

De esta forma, cada líder político nacional aparece en ambas mesas de juego; una internacional, donde se sienta con sus homólogos extranjeros y otra nacional donde se negocia con políticos, consejeros y los representantes de los grupos de presión; en fin, todos los actores que adquieren relevancia en el ámbito doméstico: partidos políticos, agencias burocráticas, clases sociales y opinión pública y que se van activando conforme se politiza el tema en cuestión.

Lo interesante de este juego es la complejidad que supone, ya que según Putnam, por un lado muchas veces sucede que las jugadas que son racionales para un jugador en una mesa, son irracionales para el mismo jugador en otra mesa; por otro lado a veces sucede que los intereses de los distintos actores domésticos son heterogéneos, con lo que el líder nacional debe tratar de satisfacerlos al tiempo que negocia en el nivel I.

El vínculo teórico que se da entre ambos niveles está dado por la necesidad de ratificación en el nivel II del acuerdo alcanzado en el nivel I. Putnam al hablar de ratificación no se refiere únicamente a los procesos formales de aceptación del acuerdo sino mas bien a todo proceso que, formal o informalmente, apruebe o lleve a la práctica el acuerdo internacional. Lógicamente para que el acuerdo sea aprobado por los diversos grupos de presión debe ser acorde a sus intereses, de lo contrario lo rechazarían; en este punto cobra relevancia el concepto de “conjunto ganador”. Dado un conjunto de acuerdos, el “conjunto ganador para un electorado del nivel II se define como todos los acuerdos posibles del nivel I que serían ratificados. De esta forma un acuerdo en el nivel I es mas probable cuanto mas grandes sean los conjuntos ganadores de los grupos de presión y cuando estos conjuntos logren solaparse. A su vez, cuanto menor sea el coste para los grupos representados de no llegar a un acuerdo, mas pequeño será el conjunto ganador. Por otra parte, cuando los conjuntos ganadores son pequeños, y se dificulta la ratificación aparecen los pagos laterales, a fin de que, a partir de ciertas concesiones, los grupos flexibilicen sus posturas iniciales.

Cuando habla de los fracasos de la ratificación, Putnam introduce una distinción entre defección voluntaria y defección involuntaria; mientras que la primera se daría cuando los actores se echan atrás por la ausencia de contratos que puedan obligar a las partes, la segunda refleja la incapacidad de un actor que es incapaz de cumplir una promesa a causa del fracaso de la ratificación. Esta distinción es interesante ya que en toda